VII kadencja



KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Ustawodawczej**
(nr 95)
z dnia 2 kwietnia 2014 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Ustawodawczej (nr 95)

2 kwietnia 2014 r.

Komisja Ustawodawcza, obradująca pod przewodnictwem posła **Wojciecha Szaramy (PiS)**, przewodniczącego Komisji, zaopiniowała dla Marszałka Sejmu:

– w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu, poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw;

– w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu, sprawy zawisłe przed Trybunałem Konstytucyjnym o sygn. akt: P 49/13, P 57/13, P 28/13, P 33/13, K 32/13.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Marcin Wójcik, Magdalena Żychlińska** – z sekretariatu Komisji w Biurze Analiz Sejmowych; **Marzena Laskowska –** naczelnik Wydziału Postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym w BAS, **Łukasz Nykiel** – legislator z Biura Legislacyjnego oraz **Paweł Daniluk, Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz, Agnieszka Tomaszewska, Ewa Wojnarska-Krajewska** – specjaliści z Biura Analiz Sejmowych.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Otwieram posiedzenie Komisji. Witam wszystkich. Czy do przedstawionego porządku dziennego są uwagi lub pytania? Nie słyszę. Stwierdzam, że Komisja porządek dzienny przyjęła. Ponieważ nie mamy jeszcze kworum wystarczającego do podjęcia decyzji w sprawie opinii dotyczącej projektu ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, rozpoczniemy od rozpatrzenia spraw zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym, ale tylko dwóch pierwszych, a potem kiedy będzie już kworum, wrócimy do projektu ustawy.

A więc sprawa o sygn. akt P 49/13, pani poseł Beata Kempa.

Poseł Beata Kempa (SP):

Panie przewodniczący, zacznę od zgłoszenia wniosku, aby było sprawniej, jak również dobrze merytorycznie. Wnoszę o to, aby obie sprawy – P 49/13 i P 57/13 – czyli pierwsza i druga sprawa w naszym porządku dziennym, rozpatrywane były łącznie.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Możemy je rozpatrzeć łącznie, proszę bardzo.

Poseł Beata Kempa (SP):

Obie sprawy dotyczą stwierdzenia zgodności z konstytucją art. 20 ust. 3 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych. Dla porządku powiem, że przepis ten stanowi: „Wysokość przychodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych ustala się na podstawie poniesionych przez podatnika w roku podatkowym wydatków i wartości zgromadzonego w tym roku mienia, jeżeli wydatki te i wartości nie znajdują pokrycia w mieniu zgromadzonym przed poniesieniem tych wydatków lub zgromadzeniem mienia, pochodzącym z przychodów uprzednio opodatkowanych lub wolnych od opodatkowania”. To jest dość zawiłe, ale za chwilę poproszę panią naczelnik o wytłumaczenie, na czym rzecz polega.

W sprawie o sygn. akt P 49/13 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim wystąpił z pytaniem prawnym, czy art. 20 ust. 3 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych jest zgodny z art. 2 w związku art. 64 ust. 1 Konstytucji. Przypomnę, że art. 64 ust. 1 Konstytucji dotyczy prawa własności. A zarzuty co do art. 2 Konstytucji dotyczą kwestii, najogólniej mówiąc, niedookreśloności i tego, że są bardzo duże trudności interpretacyjne, ale nie tylko. Zakres pojęciowy sformułowań jest tak duży,

że w zasadzie zgodnie z regułami zarówno art. 2, jak i 64 Konstytucji są zbyt szerokie i mogą stanowić bardzo duże obciążenie i niedogodności dla potencjalnego podatnika.

Natomiast w przypadku sprawy o sygn. akt P 57/13 to Naczelny Sąd Administracyjny wystąpił z pytaniem prawnym dotyczącym tego samego przepisu. NSA zwraca uwagę na takie wzorce konstytucyjne jak art. 2 Konstytucji, podobnie jak w poprzedniej sprawie, ale w tym przypadku w związku z art. 84 i art. 217 Konstytucji.

Panie przewodniczący,Wysoka Komisjo, w obu przypadkach proponujemy takie samo stanowisko, iż art. 20 ust. 3 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych jest niezgodny w pierwszej sprawie z art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji, a w drugiej sprawie z art. 2 w związku z art. 84 i art. 217 Konstytucji.

Po dość wnikliwym zapoznaniu się z, w mojej ocenie, dobrymi wywodami w tym zakresie zgadzam się z tym stanowiskiem, tym bardziej że w sprawie art. 20 ust. 3 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych Trybunał Konstytucyjny już się wypowiadał, oczywiście w okresie sprzed nowelizacji, o czym za chwilę powiem. Trybunał dał jednoznaczny sygnał w zakresie ewentualnych zmian prawa. Niestety nadal te wątpliwości i to bardzo duże, jeśli chodzi o zakres pojęciowy, i później co za tym idzie decyzje administracyjne związane z wymiarem podatku pozostawiają wiele do życzenia. Dlatego stajemy na stanowisku niezgodności zarówno z art. 2 w związku z art. 84 i art. 217 Konstytucji, jak i z art. 2 w zawiązku z art. 64 ust. 1 Konstytucji.

Panie przewodniczący, ponieważ sprawy dotyczą prawa podatkowego, proszę panią naczelnik, aby mogła to uzasadnienie dość szeroko nam nakreślić.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy mogłaby pani poseł jeszcze raz przytoczyć zaskarżony przepis?

Poseł Beata Kempa (SP):

Przepis art. 20 ust. 3 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych stanowi: „Wysokość przychodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych ustala się na podstawie poniesionych przez podatnika w roku podatkowym wydatków i wartości zgromadzonego w tym roku mienia, jeżeli wydatki te i wartości nie znajdują pokrycia w mieniu zgromadzonym przed poniesieniem tych wydatków lub zgromadzeniem mienia, pochodzącym z przychodów uprzednio opodatkowanych lub wolnych od opodatkowania”.

Jest to dość zawiła formuła, dlatego proszę panią naczelnik, aby wskazała, w którym momencie i które elementy tego przepisu są zbyt szeroko zakreślone i mogą budzić spore wątpliwości, nie tylko interpretacyjne, pojęciowe, ale również przede wszystkim są z wielką szkodą do ewentualnego adresata decyzji administracyjnych w tym zakresie.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Jakie stanowisko zajął Prokurator Generalny w tej sprawie?

Naczelnik Wydziału Postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym w BAS Marzena Laskowska:

Prokurator Generalny wnosi o stwierdzenie niezgodności z konstytucją.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy pani naczelnik chce uzupełnić to, co przedstawiła pani poseł?

Naczelnik Wydziału Postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym w BAS Marzena Laskowska:

Jeśli istnieje potrzeba przedstawienia wywodu co do meritum, to jestem gotowa, ale chcę tylko podkreślić, że ten przepis w brzmieniu obowiązującym przed 1 stycznia 2007 r. różnił się nieznacznie od tego, który jest poddany kontroli. Wówczas Trybunał Konstytucyjny stwierdził niekonstytucyjność ze względu na niejednoznaczność przepisu, kwalifikowaną niejednoznaczność, która nie da się usunąć w drodze wykładni sądowej. Wykluczył możliwość posłużenia się takimi technikami interpretacji, które wprowadziłyby pewność sytuacji prawnej adresatów tych przepisów. Trybunał już wówczas w swoim orzeczeniu wskazał, że te same mankamenty co do niekonstytucyjności obciążają obecnie obowiązujące brzmienie tego przepisu, tylko ze względu na to, że działał

w reżimie skargi konstytucyjnej, nie mógł skutkami swego ówczesnego orzeczenia objąć także obecnego stanu prawnego. W związku z czym wydaje się, że co do meritum sprawa jest przesądzona. Skądinąd rząd prowadzi już prace nad nowelizacją ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych w zakresie wynikającym z wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy są jeszcze jakieś pytania lub uwagi? Nie słyszę. Przechodzimy do głosowania stanowiska w sprawie o sygn. akt P 49/13. Gdyby pani poseł mogła powtórzyć stanowisko Sejmu w tej sprawie.

Poseł Beata Kempa (SP):

W sprawie o sygn. akt P 49/13 wnosimy o stwierdzenie, że art. 20 ust. 3 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem tego stanowiska?

Stwierdzam, że Komisja stanowisko przyjęła jednogłośnie. Pani poseł, proszę o podanie stanowiska Sejmu w drugiej sprawie.

Poseł Beata Kempa (SP):

W sprawie o sygn. akt P 57/13 wnosimy o stwierdzenie, że art. 20 ust. 3 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 84 i art. 217 Konstytucji.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

W tej drugiej sprawie były przywołane inne wzorce konstytucyjne?

Poseł Beata Kempa (SP):

Tak.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem tego stanowiska?

Stwierdzam, że Komisja stanowisko przyjęła jednogłośnie. Czy pani poseł chce reprezentować Sejm przed Trybunałem Konstytucyjnym w obu sprawach?

Poseł Beata Kempa (SP):

Jeśli będzie taka wola Wysokiej Komisji, to tak.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy są inne propozycje? Nie słyszę. Stwierdzam, że Komisja udziela pani poseł rekomendacji.

Poseł Beata Kempa (SP):

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Przechodzimy do punktu, który miał być punktem pierwszym, czyli do zaopiniowania dla Marszałka Sejmu, w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu, poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw. Jest z nami przedstawiciel wnioskodawców pan poseł Łukasz Krupa.

Panie pośle, proszę o krótkie przedstawienie istoty projektu oraz o odniesienie się do uwag Biura Analiz Sejmowych i Biura Legislacyjnego.

Poseł Łukasz Krupa (TR) – spoza składu Komisji:

Panie przewodniczący, projekt zakłada wprowadzenie instytucji rozwodu administracyjnego. Chodzi o małżonków, którzy nie posiadają małoletnich dzieci lub posiadają dzieci pełnoletnie. Dotyczyłoby to możliwości rozwiązania stosunku małżeństwa poprzez złożenie oświadczenia woli przed urzędnikiem urzędu stanu cywilnego, gdyby obie strony wyraziły taką wolę. Rozwód administracyjny nabierałby mocy prawnej po 30 dniach, gdyby żadna ze stron w tym okresie tego aktu woli nie wycofała.

Projekt ma na celu uproszczenie procedur rozwodowych w oczywistych sytuacjach, kiedy już nastąpił stały i zupełny rozpad pożycia i kiedy obie strony wspólnie i zgodnie deklarują chęć rozwiązania stosunku małżeństwa, a także kiedy nie ma kwestii małoletnich dzieci lub gdy w takim związku nie ma dzieci w ogóle. To w jasny i oczywisty sposób odciążyłoby postępowania sądowe i zmniejszyłoby liczbę spraw, które w tej chwili przed sądami się toczą. Ograniczyłoby także koszty takich prostych w gruncie rzeczy postępowań.

Druga kwestia, jaką ten projekt zmienia to kwestia orzekania o winie i ewentualnych alimentów dla współmałżonków w sytuacji, kiedy stan materialny jednej ze stron bardzo mocno się pogarsza. Projekt nie dotyczy kwestii alimentów dla dzieci. To jest zupełnie inny temat. Kwestia alimentów dla dzieci nie zostaje w żaden sposób zmieniona. Wnioskodawcom chodzi o to, aby wina jednej ze stron nie była determinantem, który blokuje możliwość uzyskania rozwodu. Uważamy, że jest to argument, który jest często nadużywany i wykorzystywany w złej wierze dla przedłużania postępowań sądowych. Często też blokuje możliwość orzeczenia przez sąd rozwodu w sytuacji, kiedy rozpad pożycia jest już trwały i zupełny. A to zgodnie z przepisami, z art. 56 § 1 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego są główne przesłanki do tego, aby sąd udzielił stronom rozwodu. To są dwie główne sprawy.

Nie mógł dzisiaj przyjść ekspert, który tę ustawę przygotował i miał ustosunkować się ustnie do zarzutów. Mam przygotowane argumenty na piśmie. Nie wiem, czy mogę je przeczytać? Czy to nie będzie za długo? Może więc lepiej przedstawię je w kilku słowach, by nie zanudzać państwa zbyt długim wystąpieniem. W naszym przekonaniu każdy z małżonków ma prawo żądać, aby sąd rozwiązał małżeństwo, jeżeli nastąpił trwały i zupełny rozkład pożycia. W tym kontekście teza jednej z autorek opinii – dr Joanny Haberko – że małżonkowie mają pracować nad trwałością i jakością swojego związku niezależnie od tego, czy są w nim dzieci czy nie pozostaje w całkowitym oderwaniu od istoty proponowanego przez nas rozwiązania, które dotyczy trybu rozwiązania związku małżeńskiego w sytuacji, kiedy między małżonkami nastąpił już zupełny i trwały rozkład pożycia, co zgodnie oświadczają we wniosku do urzędu stanu cywilnego. Czyli jest to sytuacja, kiedy nie ma już mowy o pracy nad trwałością związku, bo kiedy taki wniosek wpływa, to rozpad już nastąpił. Uznajemy, że ten zarzut nie jest trafiony.

Nie zgadzamy się z opinią BAS, że obecne przepisy nie stoją na przeszkodzie szybkiemu i stosunkowo prostemu rozwiązaniu związku małżeńskiego, kiedy jest zgoda obu stron i małżonkowie nie posiadają małoletnich dzieci. Postępowania są długotrwałe, ponadto są bardzo kosztowne. Dzisiaj w Polsce – ze względów finansowych – jest bardzo mała dostępność do pomocy prawnej. Często ludzie są zdeterminowani, aby związki, w których pożycie się rozpadło, rozwiązać, ale czy to z powodów finansowych, czy braku świadomości prawnej nie decydują się na to i trwają w pewnej fikcji. Poza tym te postępowania trwają miesiącami, bo jest taka długa kolejka. Sądy są zawalone tymi sprawami, więc to nie do końca jest trafiony argument.

Poza tym chodzi jeszcze o to, że w sytuacji sporu co do rozwodu pojawia się kwestia obowiązku państwa przewidzenia mechanizmów rozwiązywania takiego sporu, a w pozostałych sytuacjach państwo powinno pełnić rolę usługową wobec obywateli. Gdyby przyjąć odmienne założenie, a więc władczą rolę państwa, to takie rozwiązanie zapewne byłoby naruszeniem konstytucji, gdyż każdy obywatel ma prawo do decydowania o swoim życiu zgodnie z art. 47 Konstytucji. Więc jeżeli pójście do sądu ogranicza się do tego, żeby sąd usankcjonował wolę małżonków, to nic nie stoi na przeszkodzie, żeby można było złożyć oświadczenie woli i odciążyć sądy, a zainteresowanych przekierować do urzędu stanu cywilnego, czyli tam, gdzie małżeństwa są zawierane. To tak pokrótce.

Przepraszam, jeszcze co do orzekania o winie jedna uwaga. Zakładamy, że prowadząc wspólne gospodarstwo niektóre osoby rezygnują z pracy zarobkowej – z różnych powodów – dla dobra wspólnego. Kiedy następuje rozpad małżeństwa, to bez względu na to, która ze stron ponosi winę, zasady powinny być proste. Przez okres trzech lat po rozwiązaniu małżeństwa ta strona, która zarabia zdecydowanie więcej, stronie, która zarabia mniej albo zrezygnowała z pracy dla dobra wspólnego, powinna okazać pomoc finansową. Uznajemy, że mogą być różne inne przesłanki, dla których jeden z małżonków nie praco-

wał czy nie nastawiał się na karierę zawodową, i stąd jego sytuacja materialna jest dużo gorsza. Bez względu na winę w przypadkach bardzo dużych dysproporcji powinna istnieć możliwość nałożenia obowiązku alimentacyjnego na określony stosunkowo krótki okres, żeby te nierówności wyrównać. Natomiast to nie może być warunek uzyskania rozwodu, bo, jak powiedziałem na wstępie, bardzo często ten argument wykorzystywany jest przez strony do przeciągania rozpraw. Jedna ze stron potrafi blokować postępowanie, starając się udowodnić winę drugiej strony, by ograniczyć możliwość uzyskania rozwodu przez drugą ze stron. W tej sytuacji to nadużywanie prawa nie pozwala na cywilizowane rozwiązanie konfliktu. Ponadto takie sytuacje rodzą nienawiść, szukanie na siebie haków, przeciąganie procesów, szukanie świadków, dodatkowe koszty, a to nie jest w interesie społecznym.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Proszę o stanowisko Biura Analiz Sejmowych.

Specjalista z BAS Ewa Wojnarska-Krajewska:

W tej sprawie wydanych zostało kilka opinii i one wszystkie są w miarę zgodne, bo wszystkie podnoszą kwestie wątpliwości konstytucyjnych. Rozumiem argumentację pana posła, ale z drugiej strony, jeśli chodzi o argumentację, której pan użył w tym momencie, pan poseł nie przedstawił dowodów na to, jak długo trwają konkretne procesy, w jakich sprawach. Z empirycznych doświadczeń można również wywieść wnioski przeciwne do tych, które wywiódł pan poseł, jako że obecnie obowiązujący Kodeks rodzinny i opiekuńczy daje podstawę sądowi do nieorzekania o winie w sytuacji, gdy małżonkowie zgodnie tego sobie zażyczą. W takich sytuacjach sprawy potrafią być rozstrzygane bardzo szybko. Więc to jest już kwestia konkretnych danych, których nie uzyskaliśmy. Jak długo ciągną się te procesy i z jakich powodów? Najistotniejszą kwestią, jaką podnieśliśmy w opinii, to sprawa orzekania o winie w procesach o rozwód. Pan poseł podnosi, że jest to nieuzasadnione z pewnych względów, natomiast Trybunał Konstytucyjny był przeciwnego zdania, ponieważ w takim ważnym orzeczeniu, które my przytaczamy, w sprawie o sygn. akt SK 57/04, Trybunał Konstytucyjny dokonał bardzo głębokiej i szerokiej analizy kwestii alimentacji dla drugiego małżonka w przypadku rozwodu i uznał obecnie obowiązujący w Polsce system za zgodny z konstytucją i gwarantujący podstawowe prawa małżonków.

Jako że w Polsce małżeństwo jest instytucją w szczególny sposób chronioną, przytoczyliśmy odpowiednie argumenty i przepisy konstytucji. Dlatego jego rozwiązanie czy sytuacja prawna małżonka po rozwodzie nie może być z punktu konstytucyjnego obojętna. Trybunał wywiódł wyraźnie, że orzekanie o winie jest podstawą orzekania później o obowiązku alimentacyjnym. Ponadto jest to istotna kwestia również z tego powodu, że ze względów słusznościowych jednemu z małżonków, właśnie temu, który nie ponosi winy, należą się alimenty.

To, co wnioskodawcy proponują, może prowadzić do sytuacji, że alimentów będzie żądał małżonek w znacznie większym stopniu ponoszący winę, co prowadziłoby do sytuacji sprzecznej z poczuciem sprawiedliwości, chociaż jest taka możliwość, żeby ze względu na zasady współżycia społecznego później dochodzić jakichś odmiennych rozstrzygnięć , ale byłoby to bardzo utrudnione. Trybunał jednoznacznie w orzeczeniu stwierdził, że przesłanka orzekania o winie i później ewentualnego orzekania na tej podstawie alimentów jest zgodna z konstytucja, wręcz, że przeciwne rozwiązanie byłoby niezgodne z konstytucją. My przytaczamy ten wyrok. Nie wiem, jak Trybunał odniósłby się, gdyby przyjąć proponowane rozwiązanie.

W opinii przytaczam przepis z Kodeksu cywilnego, który dotyczy spadków. Wnioskodawcy w ogóle się nie odnieśli do tego, co miałoby się stać z tym przepisem, który stanowi: „Małżonek jest wyłączony od dziedziczenia, jeśli spadkodawca wystąpił o orzeczenie rozwodu lub separację z jego winy, a żądanie to było uzasadnione". W proponowanym projekcie wnioskodawcy w ogóle nie określają konsekwencji przyjęcia nowego rozwiązania.

Drugą kwestia, którą podnosimy, to sprawa rozwiązywania małżeństwa na podstawie zgodnych oświadczeń woli. Nie przesądzamy jednoznacznie, że to jest niekonstytucyjne rozwiązanie, ustawodawca ma pewną swobodę. Natomiast przytaczamy orze-

czenia, w których Sąd Najwyższy uznał, że jednak pewien formalizm w regulowaniu stosunków rodzinnych jest niezbędny. Zastanawiamy się, jak w praktyce wyglądałaby sytuacja po podpisaniu takiego aktu notarialnego w przypadku, gdyby ujawniły się wady oświadczenia woli. W projekcie nie ma ani jednego słowa na ten temat. Rodzi się pytanie, co by się stało, gdyby jedna ze stron jednak działała pod wpływem jakiejś presji ze strony drugiego małżonka, pod wpływem groźby bądź działała w błędzie, co można sobie wyobrazić. W związku z tym, co później? Jak byłyby regulowane stosunki, gdyby ta osoba podniosła taką wadę i stwierdziła, że taka wada istniała w momencie, kiedy ona składała oświadczenie woli? W opiniach wykazano, że jednak akta stanu cywilnego są bardzo ważne dla regulowania stosunków nie tylko między małżonkami, ale w ogóle dla stosunków znacznie szerszych. Wchodzą w grę kolejni małżonkowie tych osób, dzieci. Pan poseł mówił o małoletnich dzieciach, ale przecież mogą być dorosłe dzieci i sprawy spadkowe. Projekt tej kwestii nie dotyka. Była poruszona także kwestia pełnomocnika. Podnosiliśmy, że to jednak jest daleko idące rozwiązanie.

Podstawowa sprawa, czyli pytanie, czy jednak można zrezygnować z tego, że sąd w jakimś stopniu ocenia osoby, które widzi przed sobą i które składają oświadczenia. Znamy przypadki z praktyki, że sąd jest w stanie ocenić, iż ktoś składa dane oświadczenie nie całkiem świadomie, będąc pod wpływem jakichś okoliczności. Sąd może odroczyć rozprawę, aby dać czas takiej osobie na zastanowienie. Natomiast notariusz musi taki dokument podpisać, a konsekwencje są bardzo daleko idące. Dlatego zwracaliśmy uwagę, że należy to jeszcze głęboko przemyśleć.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Z jakimi przepisami konstytucji, zdaniem Biura Analiz Sejmowych, ten projekt jest niezgodny?

Specjalista z BAS Ewa Wojnarska-Krajewska:

Ja bym nie przesądziła, że on jest niezgodny. On może być niezgodny z art. 47 przede wszystkim oraz z art. 18 Konstytucji.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

A z art. 64 Konstytucji?

Specjalista z BAS Ewa Wojnarska-Krajewska:

My podnosiliśmy kilka artykułów – art. 53 ust. 3, art. 48 i art. 33, art. 71 i art. 72.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję pani za wyjaśnienia. Proszę o stanowisko Biura Legislacyjnego.

Legislator Łukasz Nykiel:

Panie przewodniczący, nie chcę powtarzać argumentów, które przedstawiła pani mecenas z Biura Analiz Sejmowych. Powiem tylko, że zgadzamy się z wypowiedzią pani mecenas, iż podstawową zasadą polskiego prawa rodzinnego jest trwałość małżeństwa. Wyznacza ona kierunek normatywnych rozstrzygnięć, jak również wykładnię, że umowa pomiędzy małżonkami nie jest zwykłą umową cywilnoprawną lecz szczególną czynnością prawną o charakterze osobistym, przy czym strony nie kształtują swobodnie treści stosunku prawnego małżeństwa. Konsekwencją takiego unormowania jest kontrola państwa i jego rola w odniesieniu do ustania małżeństwa.

Przenosząc rozważania pani mecenas, również w kontekście art. 18 Konstytucji, na grunt tego projektu, my również krytycznie odnosimy się do propozycji możliwości rozwiązywania małżeństwa na podstawie zgodnych oświadczeń woli małżonków złożonych przed kierownikiem urzędu stanu cywilnego jako mogących stać w sprzeczności, bo też nie chcemy przesądzać, że ten projekt i to rozwiązanie jest wprost niezgodne z art. 18 Konstytucji, natomiast uważamy, że może on rodzić wątpliwości co do zgodności z art. 18 Konstytucji w aspekcie zasady ochrony instytucji małżeństwa.

W swojej wstępnej opinii legislacyjnej zwracaliśmy uwagę na wątpliwości związane z rozwiązaniem proponowanym przez wnioskodawców w kwestii orzekania przez sąd o winie przy rozwodzie. Pani mecenas z BAS podała przykład art. 940 Kodeksu cywilnego. My w swojej opinii wskazujemy również na kwestię orzeczenia w przedmiocie wła-

dzy rodzicielskiej. Przepis art. 58 zdanie pierwsze Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego stanowi: „W wyroku orzekającym rozwód sąd rozstrzyga o władzy rodzicielskiej nad wspólnym małoletnim dzieckiem obojga małżonków i o kontaktach rodziców z dzieckiem oraz orzeka, w jakiej wysokości każdy z małżonków jest obowiązany do ponoszenia kosztów utrzymania i wychowania dziecka". Stwierdzenie winy małżonka nakłada na sąd obowiązek starannego zbadania, czy dany małżonek będzie po rozwodzie sprawował władzę rodzicielską zgodnie z dobrem dziecka oraz interesem społecznym. Więc kwestia rozkładu winy i ewentualnego ponoszenia wyłącznej winy rozkładu pożycia jest i powinna być brana pod uwagę przez sąd. W dzisiejszym systemie polskiego prawa rodzinnego jest brana pod uwagę przy orzeczeniu w przedmiocie władzy rodzicielskiej. W momencie, kiedy zgodnie z tym projektem takiego orzeczenia by nie było, wystąpiłaby tu pewna trudność.

Poza tym chcę wskazać jeszcze, bo nie chcę powtarzać wszystkich argumentów, które Biuro Analiz Sejmowych przedstawiło, na kwestię składania zgodnych oświadczeń woli co do rozwiązania małżeństwa przed kierownikiem urzędu stanu cywilnego. Wnioskodawcy proponują zmianę prawa o aktach prawa stanu cywilnego, iż takie oświadczenie o rozwiązaniu małżeństwa przed kierownikiem urzędu stanu cywilnego mogłoby by złożone również przez pełnomocnika. To rozwiązanie trzeba byłoby także rozważać nie tyle w kontekście rangi instytucji małżeństwa, ale w kontekście rozwiązania zawartego w art. 6 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego. Z ważnych powodów sąd może zezwolić, aby oświadczenie o wstąpieniu w związek małżeński zostało złożone przez pełnomocnika, jednak potrzebne jest zezwolenie sądu. Według projektu takiego zezwolenia by nie było, a zgodnie z art. 16 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego brak wymaganego zezwolenia sądu na złożenie oświadczenia przez pełnomocnika jest jedną z okoliczności uzasadniających żądanie unieważnienia małżeństwa. Jest też szereg innych wątpliwości, powiedzmy legislacyjnych, natomiast na tym etapie procedowania sądzę, że możemy je pominąć.

Podsumowując, zgadzamy się z Biurem Analiz Sejmowych oraz z innymi opiniami ekspertów, że ten projekt może rodzić wątpliwości co do zgodności przede wszystkim z art. 18 Konstytucji, ale również z innymi przepisami, które swoje źródło znajdują w art. 18 i w instytucji ochrony małżeństwa i rodziny.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy są pytania lub uwagi?

Poseł Łukasz Krupa (TR) – spoza składu Komisji:

Dla mnie oświadczenie woli też jest aktem formalizmu, a 30-dniowy okres jest jakimś zabezpieczeniem, żeby nie było ono składane pod presją. Oczywiście można rozmawiać, czy ten okres nie powinien być wydłużony, na przykład do 60 dni czy 90 dni. To jest też okres na przemyślenie, na terapię małżeńską, gdyby małżonkowie chcieli się czegoś takiego podjąć po złożeniu oświadczenia.

Pani mecenas powiedziała, że sprawy toczą się bardzo szybko, ale czeka się na nie, w zależności od regionu Polski, od 6 miesięcy nawet do roku. A czasami taka rozprawa rzeczywiście trwa 20 minut. Sam taką rozprawę przechodziłem i na pierwszej rozprawie uzyskałem rozwód za zgodą, mimo że mieliśmy małoletnie dziecko. Nic nie stało na przeszkodzie, żeby sprawa trwała 20 minut. W tym czasie sąd nie mógł wyczuć żadnych emocji, relacji, ani ocenić nas jako ludzi, więc ten argument zupełnie odrzucam.

Niczym nie różni się złożenie oświadczenia woli przed urzędnikiem urzędu stanu cywilnego od 15-minutowej rozprawy przed sądem. Jeżeli sąd ma sankcjonować wolę obywateli, a obywatele swobodnie mogą decydować o sobie, to nic nie stoi na przeszkodzie takiej regulacji.

Nie uważam też, zakładając, że ma to dotyczyć tylko zmiany stanu cywilnego, a nie ma regulować ani kwestii alimentów, ani podziału majątku, żeby w jakiś szczególny sposób było to pole do wywierania presji na małżonka. Jeśli do czegoś takiego dochodzi, to znaczy, że małżonkowie są w takich relacjach, że rozkład pożycia jest zupełny i nie ma sensu takiego związku ciągnąć, nawet jeżeli ktoś na siłę próbuje drugą osobę przy sobie zatrzymać .

Liczba małżeństw zawieranych w Polsce spada, liczba rozwodów rośnie. Jak widać jest taka tendencja demograficzna i my tego nie zmienimy nadmierną ochroną instytucji małżeństwa i nadmiernym formalizmem przy jego rozwiązywaniu. Przedstawiciel Biura Legislacyjnego powiedział, że akt małżeństwa jest stosunkiem cywilnym. Oczywiście, że tak. I dlatego w moim przekonaniu stoi to w sprzeczności z pojęciem kontroli państwowej. Jeżeli jest zgoda i wola, to kontrola państwowa jest zbyteczna, w moim przekonaniu.

Kwestia pełnomocnika i sprawy spadkowe. Do tego się ustosunkujemy, możemy to zmienić stosowną autopoprawką. Nie jestem prawnikiem, więc trudno jest mi się odnieść do tych zarzutów, bo nie wiem, dlaczego kwestia spadków nie została wystarczająco wytłumaczona. Może po prostu zostało to pominięte, zakładając, że w tej kwestii nic się nie zmieni, ale zastrzegam się, że mówię to hipotetycznie, bo nie wiem. Dodam, że zamówiliśmy opinię ekspertów, którzy po zapoznaniu się z opiniami do projektu uznali, że są w stanie przedstawić kontrargumenty. Ale ona dzisiaj jeszcze nie jest gotowa, dołączymy ją do projektu w późniejszym terminie.

Poseł Borys Budka (PO):

Pan poseł w początkowej fazie swojej wypowiedzi rozwiał moje wątpliwości, o tyle, że stwierdził, iż postępowanie, jeżeli jest dobrze prowadzone, to ono trwa stosunkowo krótko. W związku z czym argument o wydłużających się postępowaniach upadł.

Podzielam argumenty prawnicze. Nie wnikam w kwestie ideologiczne czy w to, czy małżeństwo należy traktować tak jak każdą inną umowę cywilnoprawną i najlepiej, żeby rozstrzygać rozwiązanie małżeństwa nakazem, tak jak w postępowaniu nakazowym, bo to byłoby jeszcze szybsze, podobnie jak orzekamy w postępowaniu uproszczonym. W mojej ocenie małżeństwo to coś więcej niż tylko i wyłącznie umowa, która może być rozwiązana na mocy oświadczenia woli stron, w dodatku złożonym przed urzędnikiem, czyli w stosunek cywilnoprawny, który nie jest z pewnością li tylko umową, wplatamy rozwiązanie administracyjne.

Jest to natomiast kwestia światopoglądu. Każdy może mieć swój, szanuję argumenty, o których mówił pan poseł wnioskodawca. Natomiast od strony prawnej wątpliwości, na które zwróciła uwagę pani mecenas, są bardzo istotne. Na przykład wady oświadczeń woli w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym są inaczej uregulowane w stosunku do wad oświadczeń woli z Kodeksu cywilnego. Ta relacja jest bardzo istotna, dlatego że jeżeli minie termin 30-dniowy, który wnioskodawcy zakładają, a na przykład ktoś powoła się na błąd, groźbę czy podstęp, to wtedy ma rok czasu do złożenia oświadczenia o uchyleniu się od skutków swojego oświadczenia woli. A przy proponowanym przepisie mogłoby się okazać, że drugi małżonek zawarł w tym czasie drugi związek małżeński i nie wiadomo byłoby, jaka relacja zachodzi między tymi faktami, bo od oświadczenia woli złożonego pod wpływem groźby można się uchylić. Czyli oświadczenie jednostronne mogłoby skutkować uchyleniem się od jego skutków, a więc okazałoby się, że drugi małżonek, który zawarł drugi związek małżeński, jest bigamistą, popełnił przestępstwo.

Kolejna kwestia to nieważność z mocy prawa, czyli sytuacja, gdy jest brak świadomości lub swobody, albo co gorsza, złożenie oświadczenie za zgodą drugiej strony dla pozoru. To byłby ewenement, jak mi się wydaje. Wyobrażam sobie – przy pomysłowości naszych rodaków – że wykorzystywaliby ten przepis do różnego rodzaju zabaw podatkowych. Dlatego wydaje mi się, że spełnienie postulatów, o których mówi pan poseł wnioskodawca, jest możliwe na gruncie ewentualnych regulacji w procedurze cywilnej, ewentualnej zmiany przesłanek w tym zakresie. Natomiast przerzucenie do procedury administracyjnej powoduje, że ta zmiana, w mojej ocenie jest niedopuszczalna również systemowo.

Podobna dyskusja toczyła się przy stosunkach pracy i orzekaniu administracyjnym o istnieniu lub nieistnieniu stosunku pracy. Podobne argumenty były podnoszone, czy można nakazem administracyjnym orzec o stosunku cywilnoprawnym? I też mieliśmy różne opinie. Dlatego też, ceniąc to, o czym mówił pan poseł, wydaje mi się jednak, że zastrzeżenia natury systemowej i natury konstytucyjnej są bardzo istotne. Na przykład te dotyczące prawa spadkowego. Zaproponowane przepisy sprawiałyby bardzo duży

problem praktyczny. Co robić jeżeli na przykład takie oświadczenie woli zostało złożone, ale w ciągu tego 30-dniowego okresu jeden z małżonków umiera?

I kwestia braku winy. Wina jest jednym z podstawowych fundamentów przy orzekaniu ewentualnych alimentów dla rozwiedzionego małżonka. To nie może być tak, że my traktujemy małżeństwo jak stosunek spółki cywilnej, czyli jako li tylko stosunek majątkowy. Dlatego też w mojej ocenie, niestety, argumenty zarówno Biura Legislacyjnego, jak i Biura Analiz Sejmowych są trafne. Chociaż cel można byłoby uznać za dobry, to jednak wydaje mi się, że rozwiązanie już jest nie takie.

Poseł Krystyna Pawłowicz (PiS):

W odróżnieniu od mojego przedmówcy wcale nie mam żadnego szacunku dla argumentów, które wnioskodawca przedstawił, dlatego że główny cel, jaki się wybija z pana wypowiedzi to cel, żeby szybko i łatwo rozwiązać małżeństwo, rozbić, doprowadzić do rozpadu.

Chcę panu powiedzieć, że pan zapomina, wiem, że państwo o żadnym małżeństwie nie chcielibyście słyszeć, pan to zresztą przed chwilą sam potwierdził, mówiąc o swoim prywatnym doświadczeniu, natomiast art. 18 Konstytucji, który zawarty jest w części ogólnej przepisów konstytucyjnych oznacza, że mowa jest tu o instytucji konstytucyjnej. Małżeństwo w art. 18 jest określone jako instytucja konstytucyjna. Art. 18 Konstytucji mówi tak: „Małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej". Z tego wynikają bardzo daleko idące skutki i obowiązki ustawodawcy, który, jak widać, w przepisach prawa rodzinnego stwarza wiele przeszkód dla rozwiązania małżeństwa. To, co pan chce zrobić, podważa powagę małżeństwa, a, co powtórzę, małżeństwo jest instytucją konstytucyjną. Pan to chce zrównać z jakimś supersamem, do którego wchodzi się, zawiera się jakąś umowę z kartki, a potem wychodzi się i przy wyjściu wyrzuca się kartkę, bo umowa rozwiązana. Stanowczo protestuję w ogóle przeciwko wszelkim przepisom, które ułatwiają rozwiązanie małżeństwa i które traktują je w sposób powszechny jak kupienie książki lub gazety. Ale nie dziwię się, niestety, ten element i motywacja światopoglądowa jest wyraźna. W ten sposób państwo naruszają system wartości, który konstytucja w ogólnych przepisach chroni jako szczególnie ważny dla Rzeczypospolitej.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy pan poseł chce się odnieść do tych wypowiedzi? Nie. Przechodzimy wobec tego do głosowania. Przypominam, głosujemy w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu.

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za niedopuszczalnością tego projektu?

Stwierdzam, że Komisja uznała, że poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy jest niedopuszczalny, przy 16 głosach za, 1 przeciwnym i braku wstrzymujących się.

Panie pośle, jak pan widzi, kontrowersje są i projekt w tym kształcie Komisja uznała za niedopuszczalny, podzielając wątpliwości, które zostały zawarte w opiniach, które zostały wyrażone przez pana posła Budkę, oraz wątpliwości natury aksjologicznej wyrażone przez panią poseł Pawłowicz.

Przechodzimy do rozpatrzenia kolejnej sprawy zawisłej przed Trybunałem Konstytucyjnym. Jest to sprawa o sygn. akt P 28/13 pana posła Witolda Pahla. Pan poseł reprezentuje Sejm w Trybunale Konstytucyjnym, więc proszę Biuro Analiz Sejmowych o przedstawienie stanowiska.

Czy pan poseł Pahl miał okazję skontaktować się z panią i przekazać, czy on się z tym stanowiskiem zgadza?

Specjalista z BAS Agnieszka Tomaszewska:

Bezpośrednio ze mną pan poseł się nie kontaktował.

Sekretarz Komisji Marcin Wójcik:

Pan poseł prosił, aby stanowisko przedstawiło Biuro Analiz Sejmowych i przekazał, że zgadza się z nim.

Specjalista z BAS Agnieszka Tomaszewska:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, przedmiotem pytania prawnego o sygn. akt P 28/13 jest art. 292 w związku z art. 172 § 1 i art. 285 § 1 i 2 Kodeksu cywilnego w zakre-

sie, w jakim stanowią podstawę prawną nabycia w drodze zasiedzenia przed 3 sierpnia 2008 r. służebności gruntowej odpowiadającej treści służebności przesyłu na rzecz przedsiębiorstwa przesyłowego.

Jak wynika z uzasadnienia pytania prawnego, sąd rozważa, czy w świetle wejścia w życie przepisów art. 305^1-305^4 k.c., odnoszących się do instytucji służebności przesyłu, stan prawny obowiązujący do 3 sierpnia 2008 r, to jest do daty wejścia w życie tej ustawy umożliwiał zasiedzenie służebności gruntowej odpowiadającej treści służebności przesyłu, czyli czy było to dopuszczalne na podstawie art. 292 w związku z art. 171 § 1 i art. 285 § 1 i 2 k.c. W ocenie pytającego sądu linia orzecznicza, która dopuszczała nabycie w drodze zasiedzenia służebności gruntowej o cechach służebności przesyłu przed wejściem w życie ustawy zmieniającej z 2008 r,. nie jest prawidłowa, ponieważ przekracza granice dopuszczalnej interpretacji prawa. Nie uwzględnia także językowej wykładni wskazanych przepisów, modyfikując w znacznym zakresie treść klasycznej służebności gruntowej. W opinii sądu taki sposób wykładni pozostaje w sprzeczności z postanowieniami ustawy zasadniczej, a także z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

Zdaniem Biura Analiz Sejmowych sposób określenia istoty problemu poddanego ocenie skonfrontowany z przesłankami pytania pranego oraz jego uzasadnieniem nasuwa spore wątpliwości co do dopuszczalności merytorycznego rozpoznania niniejszego pytania. Jak wskazuje orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, pytanie prawne jest środkiem prawnym inicjującym kontrolę konstytucyjności prawa, a nie narzędziem angażującym sąd konstytucyjny w ocenę wewnętrznej spójności przepisów czy też rozwiązywanie problemów związanych z ich wykładnią. Na takim stanowisku stoi Trybunał, który konsekwentnie przyjmuje, iż nie może rozstrzygać wątpliwości prawnych związanych ze sprawowaniem przez sądy wymiaru sprawiedliwości. Podkreśla także, iż nie jest jego zadaniem wskazywanie sądom prawidłowej wykładni przepisów prawnych w zgodzie z konstytucją. Wykładnia prawa jest częścią procesu stosowania prawa, Trybunał natomiast jest sądem prawa, a nie sądem sprawującym wymiar sprawiedliwości. W niniejszej sprawie wątpliwości przede wszystkim dotyczą tego, że sąd pytający wnosi o dokonanie kontroli zaproponowanej przez judykaturę wykładni przepisu. Jak wynika z treści pytania prawnego, zarzuty pytającego sądu nie dotyczą niezgodności samej normy a wadliwego stosowania prawa.

Analiza pytania sprowadza się do odpowiedzi, czy w świetle wejścia w życie ustawy nowelizującej z 2008 r. stan prawny obowiązujący wcześniej umożliwiał nabycie w drodze zasiedzenia służebności gruntowej odpowiadającej treści służebności przesyłu na rzecz przedsiębiorcy. Przedstawione przez pytający sąd wywody *de facto* stanowią jedynie polemikę z orzecznictwem Sądu Najwyższego, a pytający sąd nie przedstawia w zasadzie żadnej argumentacji, która ma stanowić o niekonstytucyjności wskazanej normy. Innymi słowy, kontroli miałby zostać poddany proces wykładni, a nie jej wynik, czyli treść normy wywiedzionej przez sąd z kwestionowanego przepisu. Pytający sąd uważa, iż konstytucyjne prawa zostały naruszone, ponieważ instytucja służebności gruntowej o treści służebności przesyłu została ustalona w drodze interpretacji sądowej zamiast odpowiedniej regulacji ustawowej. To zatem zastosowane metody wykładni rozumianej jako proces działalności orzeczniczej sądów, a nie ich efekt mają stanowić o niekonstytucyjności.

Reasumując, pytanie prawne ma na celu wystąpienie do Trybunału o ocenę procesu wykładni przepisów, a zatem o dokonanie rozstrzygnięcia, które leży poza kognicją sądu konstytucyjnego. BAS w tym zakresie podziela przedstawiony przez Prokuratora Generalnego wywód, który także prowadzi do konkluzji, iż w niniejszej sprawie postępowanie powinno podlegać umorzeniu ze względu na wcześniej wskazane argumenty.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy są jakieś pytania lub uwagi? Nie słyszę.

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem przedstawionego stanowiska?

Stwierdzam, że Komisja stanowisko przyjęła jednogłośnie. Gdyby Trybunał zdecydował się na rozpatrzenie tej sprawy, proponuję, żebyśmy wskazali pana posła Pahla

jako reprezentanta Sejmu. Czy są inne propozycje? Nie słyszę. Stwierdzam, że Komisja udzieliła rekomendacji panu posłowi.

Przechodzimy do rozpatrzenia kolejnej sprawy. Jest to sprawa o sygn. akt P 33/13, pan poseł Eugeniusz Kłopotek. Proszę bardzo, panie pośle.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa dotyczy dodatku do świadczenia pielęgnacyjnego, który to dodatek ustawowo, co podkreślam, obowiązywał w okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2013 r.

Na czym polega problem? Otóż żona opiekująca się niepełnosprawnym mężem kilka lat temu przerwała pracę, skorzystała ze świadczenia pielęgnacyjnego i tym mężem opiekuje się do dzisiaj. Po nowelizacji ustawy o świadczeniach rodzinnych, która nastąpiła 7 grudnia 2012 r. i w wyniku której został zawężony krąg osób uprawnionych do otrzymywania świadczenia pielęgnacyjnego, ona uznała, że w okresie przejściowym – od 1 stycznia do 30 czerwca 2013 r., kiedy przepisy weszły w życie, ale jeszcze podwyższona stawka świadczenia pielęgnacyjnego z 520 zł do 620 zł nie obowiązywała, bo ona obowiązywała od 1 lipca 2013 r. – powinna jednak otrzymywać dodatek do świadczenia pielęgnacyjnego w wysokości 100 zł. Złożyła odpowiedni wniosek. Dyrektor ośrodka pomocy społecznej odmówił, ponieważ jest osobą nieuprawioną, za chwilę wyjaśnię dlaczego. Następnie odwołała się do Samorządowego Kolegium Odwoławczego, które również odmówiło. Złożyła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu i ten sąd powziął wątpliwość. A mianowicie taką, czy art. 12 ust. 1 ustawy z 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych w tym zakresie, w jakim uzależnia przyznanie dodatku do świadczenia pielęgnacyjnego od spełnienia warunków określonych w art. 17 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych jest zgodny z art. 2, art. 18, art. 32 ust. 1 i art. 71 Konstytucji?

Nowela z grudnia 2012 r. spowodowała, że od 1 stycznia 2013 r. został zawężony krąg osób mających prawo do świadczenia pielęgnacyjnego. Prawo to po nowelizacji przysługuje ojcu, matce bądź opiekunowi faktycznemu dziecka, jeżeli jego niesprawność nastąpiła przed ukończeniem 18 roku życia, a w przypadku uczniów i studentów, przed ukończeniem 25 roku życia. W tym przypadku chodziło o opiekę nad osoba dorosłą, niepełnosprawnym mężem. Nowela ta spowodowała, że w okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2013 r. prawo do świadczenia pielęgnacyjnego dotychczasowych beneficjentów w tym szerokim składzie wygasało. Od 1 lipca krąg uprawnionych był już zawężony do rodziców.

Rząd, widząc jak trudna jest sytuacja osób sprawujących opiekę nad osobą niepełnosprawną, bo świadczenia pielęgnacyjne nie były zbyt duże, przyjął taki program rządowy, że co kilka miesięcy dokładał do świadczenia dodatek w wysokości 100 zł poza przepisem ustawowym. Do końca grudnia 2012 r. było tak, że obok 520 zł świadczenia pielęgnacyjnego osoba sprawująca opiekę otrzymywała dodatek w wysokości 100 zł. Ale od 2012 r. tego dodatku nie otrzymywała już żona sprawująca opiekę nad mężem czy mąż sprawujący opiekę nad żoną. Dodatek do świadczenia otrzymywali tylko rodzice – ojciec, matka – bądź opiekun faktyczny, który miał pod opieką dziecko niepełnosprawne, jeżeli niepełnosprawność nastąpiła przed ukończeniem 18 roku życia, a w przypadku uczniów i studentów przed 25 rokiem życia.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Przepraszam, ale pan poseł powiedział, że żona opiekuje się mężem i podaje stan faktyczny. Natomiast my proponujemy stanowisko zakresowe.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Proszę dać mi skończyć moją myśl, a na pytania odpowiem trochę później.

Problem polega na tym, iż ta pani uważa, że pomimo tego iż w 2012 r. nie otrzymywała dodatku do świadczenia w wysokości 100 zł, choć otrzymywała samo świadczenie w wysokości 520 zł, to skoro w okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2013 r. nadal to świadczenie pielęgnacyjne otrzymywała i skoro wpisaliśmy ten dodatek do ustawy, to ona również ten dodatek powinna otrzymywać. Natomiast od 1 lipca 2013 r. krąg osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego został zawężony do ojca, matki bądź opie-

kuna faktycznego, natomiast wszystkie pozostałe osoby, które wcześniej miały prawo ubiegać się o świadczenie pielęgnacyjne, teraz mogą ubiegać się o zasiłek opiekuńczy, ale już przy zastosowaniu kryterium dochodowości. O ile przy świadczeniu pielęgnacyjnym nie ma kryterium dochodowości od 1 lipca, o tyle te pozostałe osoby mogą ubiegać się o zasiłek opiekuńczy, ale obowiązuje kryterium dochodowości. Podkreślam, że ta pani uważa, że w okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2013 r. powinna otrzymywać dodatek do świadczenia pielęgnacyjnego w wysokości 100 zł, bo to świadczenie pobierała.

Sąd powziął wątpliwość, uznając że jeżeli art. 12 ustawy o świadczeniach rodzinnych jest powiązany z art. 17 tej ustawy, który mówi, kto jest uprawniony, że jednak dodatek do świadczenia pielęgnacyjnego nierozerwalnie jest związany z otrzymywaniem samego świadczenia i nie wie, jak rozstrzygnąć ten spór, bo ona przed sądem domaga się, żeby państwo jednak za okres tego półrocza 100 zł co miesiąc wypłaciło. Na tym polega cały spór.

Mam pewną wątpliwość co do przedstawionego stanowiska Sejmu. Po pierwsze, ono jest dość obszerne, bo zawiera 42 stron maszynopisu, z czego 22 strony dotyczą zniechęcenia Trybunału Konstytucyjnego do rozpatrywania a raczej do umorzenia sprawy ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Jest to połowa stanowiska, chociaż na końcu, na 22 stronie piszemy, że Trybunał Konstytucyjny nie musi się kierować oznaczeniem sprawy, ale istotą problemu. I od 23 strony rozpatrujemy szczegółowo cały problem. Ja sugeruję, żeby tę pierwszą 22- stronicową część skrócić, ona jest za długa, moim zdaniem. Poza tym Trybunał Konstytucyjny nie lubi, jak ktoś go zniechęca do rozstrzygania.

Druga moja wątpliwość bierze się tylko z takiego powodu, chociaż wydaje mi się, że stanowisko przedstawione przez BAS jest słusznym stanowiskiem, że art. 12 ustawy zgodny jest z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 71 ust. 1 Konstytucji. Wprawdzie sąd pytający mówił o całym art. 71, ale jego ust. 2 mówi o czymś innym, o matce, o dziecku, więc nie bardzo do tej sytuacji pasuje. Art. 18 Konstytucji mówi o małżeństwie, o związku kobiety i mężczyzny, więc też nie bardzo pasuje i dlatego podzielam wniosek, aby w pozostałym zakresie umorzyć postępowanie.

Podkreślam, jedyna wątpliwość merytoryczna bierze się stąd, że tej osobie do końca czerwca 2013 r., pomimo nowelizacji ustawy, nadal przysługiwało świadczenie pielęgnacyjne. Dodatek w wysokości 100 zł do świadczenia został wpisany do ustawy i nie był wypłacany ze specjalnego rządowego programu, tak jak wcześniej było i jak jest teraz, bo, jak wiemy, 200 zł idzie nie z ustawy, tylko ze specjalnego programu rządowego, a konkretnie najpierw lasom przekazaliśmy środki na budowę dróg, a teraz z tych środków przekazujemy na rzecz opiekunów dzieci niepełnosprawnych. W związku z tym to jest moja jedyna wątpliwość, że jeżeli Trybunał podzieli stanowisko sądu, że jednak dodatek do świadczenia jest nierozerwalnie związany ze świadczeniem, to skoro otrzymywała świadczenie w wysokości 520 zł przez pół roku, to dlaczego nie ma dostać tego dodatku w wysokości 100 zł, chociaż, jeszcze raz podkreślam, w grudniu 2012 r. nie otrzymywała go.

Nie wiem, jak BAS się odniesie do moich wątpliwości, ale chętnie wysłucham opinii BAS.

Specjalista z BAS Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz:

Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, panie pośle, odnosząc się do tej merytorycznej wątpliwości, którą pan poseł przedstawił, chcę wskazać jeszcze raz na istotę dodatku do świadczenia pielęgnacyjnego, który był pomocą przyznawaną temporalnie – od 1 stycznia do 30 czerwca 2013 r. *Ratio legis* spozycjonowania w ustawie tej dodatkowej kwoty, tego dodatku, było to, że Rada Ministrów nie ma obowiązku, aby ustanawiać kolejne programy wspierania osób uprawnionych wcześniej do świadczenia pielęgnacyjnego. Chcąc zapewnić odpowiednią stabilność świadczeń finansowych dla tej grupy podmiotów korzystających dotychczas z pomocy rządowej, ustawodawca zdecydował się, biorąc pod uwagę pewnego rodzaju swobodę legislacyjną w tym zakresie, na zwiększenie wysokości świadczenia o 100 zł od 1 lipca 2013 r. i z drugiej strony na zrównoważenie tego braku pomiędzy 1 stycznia i 30 czerwca 2013 r., wprowadzając tę dodatkową przesłankę. To znaczy, że otrzymują dodatek osoby, które były uprawnione do świadczenia pielęgnacyjnego na mocy przepisów obowiązujących do końca 2012 r. i które równocze-

śnie spełniają przesłanki wskazane w nowym brzmieniu art. 17 ustawy o świadczeniach rodzinnych.

Trzeba przyznać, że dodatek do świadczenia pielęgnacyjnego stanowił novum legislacyjne. Z tego względu ustawodawca mógł ograniczyć krąg uprawnionych, czyli wprowadzić nowe kryteria, niezależne od kryteriów nabycia samego świadczenia pielęgnacyjnego. Należy rozróżnić istotę tych dwóch świadczeń – samego świadczenia pielęgnacyjnego i istotę dodatku do niego.

Z tego względu wnosimy o stwierdzenie zgodności przepisu, który wprowadza kryterium konieczne do tego, aby ten dodatek przysługiwał, to znaczy konieczność spełniania przesłanki z art. 17 ust. 1b ustawy o świadczeniach rodzinnych, bo ten krąg podmiotów uprawnionych odpowiada podmiotom, którzy byli uprawnieni do pomocy rządowej. Z tego względu należy to traktować jako pewnego rodzaju zabezpieczenia kontynuacji wypłacania tej pomocy.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Proszę zauważyć, że mamy taką sytuację na dzień 31 grudnia 2012 r. Szukamy cech relewantnych. A więc mamy osobę niepełnosprawną, nad którą ktoś sprawuje opiekę – ojciec, matka, żona, mąż, krewny, wstępny, zstępny, opiekun faktyczny – i wszyscy oni otrzymują równe świadczenie w wysokości 520 zł. Przy czym jeżeli tę opiekę sprawował w tamtym okresie ojciec nad dzieckiem, matka nad dzieckiem bądź opiekun faktyczny nad dzieckiem, to on jeszcze z programu rządowego dostawał 100 zł dodatkowo.

Teraz wchodzimy w dzień 1 stycznia 2013 r. Programu rządowego już nie ma i tworzy się nierówność. Świadczenie pielęgnacyjne jedni i drudzy otrzymują takie samo – 520 zł – do końca czerwca, bo od 1 lipca ten zawężony krąg będzie otrzymywał 620 zł. Ale w pierwszym półroczu 2013 r. jedni i drudzy otrzymują świadczenie pielęgnacyjne w wysokości 520 zł. Jednak w ustawie zapisaliśmy dla tej grupy dodatkową kwotę 100 zł, czyli tak naprawdę świadczenie przez pół roku za tę samą opiekę sprawowaną nad tą samą osobą dla jednej grupy jest o 100 zł wyższe, a dla drugiej o 100 zł niższe. I to budzi moje wątpliwości.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dodatek w wysokości 100 zł został wprowadzony ustawą, ale czy ktoś tego dodatku nie stracił?

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

No właśnie żona opiekująca się mężem straciła. Od 1 stycznia 2013 r. dodatku z programu rządowego już nie ma. W ustawie podjęliśmy decyzję, że od 1 lipca 2013 r. świadczenie pielęgnacyjne wzrośnie do 620 zł, więc żeby osoby z kręgu zawężonego od 1 stycznia 2013 r. nie dostawały tylko 520 zł, bo jak powiedziałem, w grudniu otrzymywały 520 zł świadczenia i 100 zł z programu rządowego, żeby ci, którzy od 1 lipca 2013 r. nadal kwalifikują się do świadczenia pielęgnacyjnego, nie stracili 100 zł dochodu, po to wprowadzono w ustawie dodatek do świadczenia pielęgnacyjnego w wysokości 100 zł, aby zastąpił środki z programu rządowego. Ale ten dodatek dostali tylko ci, którzy po nowelizacji od 1 lipca 2013 r. kwalifikują się do świadczenia pielęgnacyjnego, a więc ojciec, matka, opiekun faktyczny sprawujący nad dzieckiem do lat 18 bądź 25. Natomiast pozostałe osoby, które dotychczas otrzymywały świadczenie pielęgnacyjne, dostawały przez pół roku – od 1 stycznia do 30 czerwca 2013 r. – tylko 520 zł i wygasło im świadczenie pielęgnacyjne. Od 1 lipca 2013 r. mogą się ubiegać o zasiłek opiekuńczy, ale tu już jest kryterium dochodowe.

Moja wątpliwość polega na tym, że przez pół roku, sprawując taką samą opiekę nad tą samą osobą, mając prawo do świadczenia pielęgnacyjnego, jedni otrzymują dodatek, a drudzy już nie. Nie wiem.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Jakie jest *ratio legis* tego przepisu?

Specjalista z BAS Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz:

Chcę dodać do wypowiedzi pana posła, że trzeba mieć na uwadze to, że w stanie faktycznym, który był kanwą do sformułowania pytania prawnego przez Wojewódzki Sąd

Administracyjny w Poznaniu, skarżąca nie była upoważniona do dodatku rządowego, dlatego że dodatek rządowy był ograniczony do kręgu podmiotowego, czyli dla opiekunów faktycznych, ojców i matek dzieci niepełnosprawnych.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Jedni otrzymywali 520 zł i drudzy otrzymywali 520 zł. Ta druga grupa też nie straciła, bo dostała 620 zł.

Specjalista z BAS Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz:

I z tego względu wnosimy, że została zachowana zasada równości.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Tyle że jedna grupa dostała z programu rządowego nie ustawowo, a druga ustawowo.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy w projekcie ustawy wprowadzającej podwyższenie tego dodatku o 100 zł było wprost napisane, że to jest rekompensata?

Specjalista z BAS Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz:

Tak, jest to wprost sformułowane. Problem konstytucyjny sprowadza się do oceny z punktu widzenia zachowania zasady równości wobec prawa. Cechą relewantną, o której wspomina pytający sąd, naszym zdaniem, nie jest fakt bycia opiekunem osoby niepełnosprawnej, ale fakt bycia opiekunem osoby niepełnosprawnej, która tę niepełnosprawność nabyła w tym określonym granicami ustawowymi wieku, czyli do 18 roku życia bądź do 25 roku życia.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem przedstawionego stanowiska w sprawie o sygn. akt P 33/13?

Stwierdzam, że po raz pierwszy zdarzyło się tak, że nie było głosów za ani głosów przeciw, natomiast wszyscy wstrzymali się od głosu.

Panie pośle, co pan proponuje? Żebyśmy jeszcze raz pochylili się nad tą sprawą, bo przyznaję, że wobec skomplikowania tej materii i pewnych wątpliwości, być może członkowie Komisji życzą sobie, żeby mieć jeszcze czas na prześledzenie tego obszernego stanowiska i powrócimy jeszcze raz do sprawy. Co pan, panie pośle, proponuje?

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Odrzucając odczucia, uczucia, emocje i rozpatrując sprawę z punktu widzenia prawa, to zgodziłbym się z zaproponowanym stanowiskiem BAS, ale podskórnie czuję tę nierówność w okresie pierwszego półrocza 2013 r., bo dodatek został wpisany do ustawy. I to powoduje moją wątpliwość. Na tyle jest to ciekawa materia, mimo iż jest to już przeszłość, że, jak sądzę, będzie to interesujące rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego. Oczywiście możemy się jeszcze zastanowić, ale generalnie spróbowałbym jednak to puścić w takim kształcie, nawet przy tych wszystkich naszych wątpliwościach.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję, panie pośle. Pytanie jest retoryczne a odpowiedź będzie długa. Proponuję, żebyśmy dyskusję powtórzyli na następnym posiedzeniu Komisji i wtedy podjęli decyzję, bo mamy taki a nie inny wynik głosowania. Proszę posłów o zastanowienie się nad tym. Chciałbym poznać zdanie na ten temat, na tym kolejnym posiedzeniu, pani poseł Barbary Bartuś.

Przechodzimy do ostatniej ze spraw. Sprawa o sygn. akt K 32/13, pan poseł Stanisław Piotrowicz. Proszę, panie pośle.

Poseł Stanisław Piotrowicz (PiS):

Panie przewodniczący, szanowni państwo, Rzecznik Praw Obywatelskich skargą z 16 lipca 2013 r. zaskarżył art. 555 ustawy – Kodeks postępowania karnego. Zarówno data złożenia skargi ma istotne znaczenie, jak i sam art. 555, który stanowi, że roszczenia przewidziane w rozdziale 58 Kodeksu postępowania karnego przedawniają się po upływie roku od daty uprawomocnienia się orzeczenia dającego podstawę do odszkodowania i zadośćuczynienia, w wypadku tymczasowego aresztowania – od daty uprawomocnienia

się orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie, w razie zaś zatrzymania – od daty zwolnienia.

Rzecznik Praw Obywatelskich ma zastrzeżenia do rocznego terminu przedawnienia. Odnosi tę kwestię do art. 442[1] Kodeksu cywilnego, gdzie mowa jest o tym, że roszczenie o naprawienie szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym ulega przedawnieniu z upływem lat trzech od dnia, w którym poszkodowany dowiedział się o szkodzie i o osobie obowiązanej do jej naprawienia. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich uregulowanie na gruncie Kodeksu postępowania karnego jest bardziej niekorzystne niż to uregulowanie na gruncie Kodeksu cywilnego. Na gruncie k.p.k. odszkodowanie wchodzi w grę wówczas, kiedy, najogólniej rzecz biorąc, naruszone zostały bardzo istotne dla człowieka dobra, w szczególności z tytułu aresztowania czy zatrzymania, prawo do wolności, względnie odszkodowanie z tytułu niesłusznego skazania. A zatem można powiedzieć, że Rzecznik Praw Obywatelskich podnosi kwestię, że szkody wynikłe na gruncie k.p.k. są bardziej dolegliwe, bo dotyczą konkretnie osoby, niż te na gruncie Kodeksu cywilnego, a jednocześnie okres przedawnienia na gruncie Kodeksu postępowania karnego jest krótszy, bo wynosi 1 rok, a na gruncie k.c. trzy lata. Kiedy wspomniałem na wstępie, że data – 16 lipca 2013 r. – złożenia wniosku jest istotna, to dlatego, że przepis art. 555 k.p.k. ustawą z dnia 23 września 20 13 r. został znowelizowany. Według noweli terminy w Kodeksie postępowania karnego zostały zrównane z terminami Kodeksu cywilnego. W obu przypadkach termin przedawnienia wynosi trzy lata.

Stanowisko Biura Analiz Sejmowych wskazuje również i na to, że znowelizowany przepis, jakkolwiek obowiązuje od lipca 2015 r., będzie dotyczył również spraw wszczętych i będących w toku przed lipcem 2015 r. a zatem można powiedzieć, że to, o co Rzecznikowi Praw Obywatelskich chodziło, zostało w istocie rzeczy spełnione. Nadto nieuprawniony, zdaniem Biura Analiz Sejmowych, z czym się zgadzam, jest pogląd jakoby ustawodawca nie miał prawa uregulować tej kwestii w różny sposób w odniesieniu do różnych porządków prawnych. Rzecznik Praw Obywatelskich podkreśla, że to różne uregulowanie okresu przedawnienia godzi w art. 32 ust. 1 Konstytucji, który brzmi: „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”. Rzecznik Praw Obywatelskich podkreśla również, że to odmienne uregulowanie, a w szczególności w art. 555 k.p.k. godzi w art. 64 ust. 2 Konstytucji. Ten artykuł stanowi, że własność i inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. I wreszcie Rzecznik Praw Obywatelskich podnosi, że art. 555 k.p.k. przed nowelizacją godzi również w art. 77 ust. 1 Konstytucji, który brzmi: „Każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej”.

Trzeba stwierdzić, że różne ukształtowanie okresu przedawnienia zarówno w porządku karnym, jak i w porządku cywilnym wcale nie stanowi o nierównym traktowaniu. Rzecznik Praw Obywatelskich nie odnosi regulacji zawartej w przepisie do konstytucji, ale porównuje dwa porządki prawne, a więc dokonuje porównania między rozwiązaniami przyjętymi na gruncie Kodeksu postępowania karnego i na gruncie Kodeksu cywilnego, co jest poglądem błędnym. Konstytucja nigdzie, w żadnym miejscu nie określa, jaki czas jest czasem właściwym dla biegu przedawnienia.

Konkludując, powiem za Biurem Analiz Sejmowych, że Rzecznik Praw Obywatelskich w sposób niedopuszczalny skonstruował perspektywę konstytucyjnej kontroli art. 555 k.p.k., co nakazuje umorzyć niniejsze postępowanie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Na marginesie, w stanowisku stwierdza się, że roczny termin przedawnienia z art. 555 k.p.k. – mimo iż jest krótszy od terminu przedawnienia unormowanego we wskazywanym przez Rzecznika Praw Obywatelskich art. 442[1] k.c. – został oceniony przez Trybunał Konstytucyjny jako taki, który nie jest nadmiernie uciążliwy i umożliwia dochodzenie roszczeń odszkodowawczych. I to tyle.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy Trybuna Konstytucyjny zajmował się już tym przepisem?

Poseł Stanisław Piotrowicz (PiS):

Zajmował się tym przepisem, ale w innym kontekście. Odnosił się do wzorca z art. 41 ust. 5 Konstytucji.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Co jest podstawą wniosku o umorzenie postępowania?

Poseł Stanisław Piotrowicz (PiS):

Art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy Biuro Analiz Sejmowych chce uzupełnić wypowiedź pana posła?

Specjalista z BAS Paweł Daniluk:

Dodam tylko, że nasze stanowisko wspiera wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 października 2012 r., o którym pan poseł wspominał, a w którym to Trybunał wyraźnie wskazał, że zagadnienie długości okresów przedawnienia nie może być traktowane jako badanie prawa pod kątem zasady równości, co ma wynikać z tego, że nie istnieje konstytucyjne prawo do równego traktowania podmiotów w odniesieniu do terminu przedawnienia ich roszczeń. Wyraźnie Trybunał Konstytucyjny dał do zrozumienia, co też zostało przedstawione w konkluzji naszego wniosku, że nie można w taki sposób, jak zrobił to Rzecznik Praw Obywatelskich, formułować perspektywy badania tego przepisu. Ustawodawca bowiem ma prawo różnicować terminy przedawnienia w poszczególnych procedurach.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem stanowiska w sprawie o sygn. akt K 23/13?

Stwierdzam, że Komisja stanowisko przyjęła jednogłośnie. Panie pośle, gdyby Trybunał rozpatrywał merytorycznie tę sprawę, czy chce pan reprezentować Sejm?

Poseł Stanisław Piotrowicz (PiS):

Jeśli będzie taka wola Komisji, to tak, chcę.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy są inne propozycje? Nie ma. A więc stwierdzam, że Komisja udziela rekomendacji panu posłowi Piotrowiczowi.

Na tym wyczerpaliśmy porządek dzienny. Zamykam posiedzenie Komisji Ustawodawczej.